Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 517 Veiligheidsregio's

Nr. 92 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

Hierbij bied ik u het Uitvoeringsprogramma Modernisering Omgevingsveiligheid 2015–2018 aan[1]. In de Nota «Bewust omgaan met veiligheid: rode draden» van 10 juli 2014[2] zijn de denkrichtingen voor modernisering van omgevingsveiligheid uiteengezet. Daarbij heb ik u toegezegd om in december 2014 met een nadere concretisering van beleidsvoornemens en een uitvoeringsprogramma te komen.

De wereld om ons heen verandert, daar moeten we op inspelen.
In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte[3] is aangegeven dat Nederland economisch concurrerend, leefbaar en veilig moet blijven. Dan liggen er grote uitdagingen voor ons. Chemie is een van onze topsectoren die een gezonde groei van onze economie mogelijk moet blijven maken. Beschikbaarheid van energie, bereikbaarheid en mobiliteit zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. De ruimte is in Nederland nog steeds een schaars goed, hoewel dit in mindere mate geldt voor gebieden zijn waar de bevolkingsomvang daalt.
Het milieubeleid – en dit geldt ook voor het beleidsterrein externe veiligheid – is in de afgelopen decennia succesvol geweest. Toch is er een aantal onderdelen waar het eenvoudig beter kan en moet. In het programma Modernisering Milieubeleid[4], waarover ik u in mei 2014 heb geïnformeerd, is hierop ingegaan.

De energieke samenleving van vandaag vraagt er om dat we dingen anders doen. Voor het onderwerp veiligheid heeft de overheid vooral de taak om generieke spelregels en kaders te bieden, die decentraal ingevuld kunnen worden door provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Met mogelijkheden voor burgers en ondernemers om

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] *Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden, bijlage bij Kamerstuk 28 663, nr. 60 .*
[3] *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstuk 32 660, A/nr.50.*
[4] *Modernisering van het milieubeleid, Kamerstuk 28 663, nr. 55.*

kst-29517-92
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

zelf initiatief en verantwoordelijkheid te nemen. Dit biedt nieuwe mogelijkheden om samen te werken aan een gezond en veilig land.

De urgentie voor de modernisering van omgevingsveiligheid is niet alleen een antwoord op incidenten bij bedrijven als Odfjell en Chemiepack Moerdijk of op de ethanolbrand op het spooremplacement Kijfhoek. Dan gaat het vooral om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de wet. En hoe we tot een betere veiligheidscultuur bij bedrijven kunnen komen. Dit onderwerp komt in 2015 separaat aan de orde bij de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht[5]. De urgentie voor de modernisering van de omgevingsveiligheid ligt in de vraag hoe we de ruimte veilig kunnen inrichten en hoe omgevingsveiligheid tot een ontwerpvariabele bij het bouwen wordt.

De aanpak van het programma modernisering omgevingsveiligheid is nieuw. Om ruimte te geven aan initiatief is in de eerste helft van 2014 gestart met het inventariseren van opvattingen over het veiligheidsbeleid, van Kamerleden, van bestuurders, wetenschappers, kennisinstituten en burgers. Deze – soms tegenstrijdige – opvattingen zijn vervolgens voorgelegd aan deskundigen in het veld. Hierbij is duidelijk geworden wat zij onderkennen als met voorrang op te pakken problemen en als kansrijke mogelijkheden om het eenvoudig en beter te doen. Het voordeel van deze aanpak is dat de opbrengst aansluit op de uitvoeringspraktijk en tegelijkertijd voor een breed draagvlak zorgt.

De resultaten van deze processtap heb ik u kenbaar gemaakt in de Nota Bewust omgaan met veiligheid, die in juli 2014 aan de Eerste en Tweede Kamer is toegezonden. In deze nota staat het belang van een transparante en brede afweging van belangen – vroeg in het proces – centraal. De nota doet daarnaast aanbevelingen om te gebruiken bij beleidsontwikkeling.

Inmiddels is het proces een stap verder. Er ligt nu een Nota Modernisering omgevingsveiligheid voor aan uw Kamer, met een Uitvoeringsprogramma voor de periode 2015–2018. Dit uitvoeringsprogramma is gevuld met initiatieven vanuit de omgeving, die bovendien goed anticiperen op de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden. Dat is ook belangrijk: de totstandkoming van de Omgevingswet biedt – binnen een krap tijdsbestek – mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen in de algemene maatregelen van bestuur, die volgend jaar aan uw Kamer worden toegezonden. Een goed programma is echter meer dan regelgeving. Het gaat ook om acties die invulling geven aan een andere opvatting van rollen, adviestaken en het nemen van verantwoordelijkheid.

De volgende partijen hebben uitgesproken mee te werken aan het voorliggende uitvoeringsprogramma:

- de Ministeries van Veiligheid en Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken;
- deelnemers van provincies en gemeenten, Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's;
- vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie en Commissie Transport Gevaarlijke Goederen) en
- adviseurs op het gebied van ruimtelijke planvorming, stedenbouwkundigen en architecten.

[5] *Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) februari 2014, Kamerstuk 33 872.*

We staan midden in een wereld van mensen die met diverse vormen van veiligheidsrisico's te maken hebben. Veel veiligheid is apart belegd: sociale veiligheid, veiligheid in de arbeidsomstandigheden, luchtvaartveiligheid, waterveiligheid. Ieder van deze onderwerpen roept bij de burger beelden op, gebaseerd op eigen ervaring of waarneming. En elk onderwerp heeft ook zijn eigen communicatiedynamiek. Externe veiligheid is voor de burger lastiger te begrijpen: kleine kansen op grote ongevallen, moeilijk te bevatten risicobegrippen, feiten en aannames. Daarom zal de burger in het uitvoeringsprogramma omgevingsveiligheid actief worden betrokken over de vraag aan welke informatie behoefte is, of het meer op effecten gericht beleid als transparanter wordt ervaren, of het begrijpelijk is welke bescherming wordt geboden en over de vraag in hoeverre de burger zelf kan en wil bijdragen aan een veilige leefomgeving.

De «Impuls omgevingsveiligheid 2015–2018» wordt gezien als een belangrijk instrument om bij te dragen aan de gewenste kwaliteitsimpuls voor omgevingsveiligheid. In november 2014 is in het Bestuurlijk Omgevingsberaad over de besteding overeenstemming bereikt tussen het Rijk en bestuurlijke vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten, alsmede het Openbaar Ministerie. Ook veiligheidsregio's kunnen van de impuls gebruik maken.
De impuls is een vervolg op de programmafinanciering Externe Veiligheid die in 2014 afloopt. De Impuls Omgevingsveiligheid bestaat uit vier deelprogramma's van de gezamenlijke decentrale overheden: BRZO-bedrijven, Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, Informatie en Kennisinfrastructuur en Lokaal omgevingsveiligheidsbeleid.
Daarnaast kunnen bedrijven en overheden gebruik maken van het programma Safety Deals. Doel van dit programma is bij te dragen aan een betere veiligheidscultuur.

In de Nota Modernisering omgevingsveiligheid is het Uitvoeringsprogramma 2015–2018 opgenomen. In de Nota zijn onderstaande vijf beleidsvoornemens opgenomen, met elk één of meerdere acties, die verder worden uitgewerkt.

Een bredere invulling van het beleidsdoel

De huidige beleidsdoelstelling voor externe veiligheid luidt: «*Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's»* [6]. In de regelgeving is het de bedoeling dat beiden evenwichtig aan de orde komen. In de huidige praktijk ligt het accent echter sterker bij de risicobron dan op een veilige inrichting van de omringende ruimte. Om het belang van dit beoogde evenwicht te benadrukken is gekozen voor de term: «omgevingsveiligheid».

Afweging omgevingsveiligheid vroeg in het (RO)proces

Nieuw in het beleid is dat veiligheid vooraan in het ontwerpproces verankerd wordt op een wijze die een transparante en brede afweging mogelijk maakt. Dit wordt bereikt door veiligheid vroeg in het proces als ontwerpvariabele voor de ruimtelijke inrichting van het stedelijk gebied te gebruiken. Daarbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de situering van nieuwe gebouwen voor minder zelfredzame personen. Van deze aanpak wordt verwacht dat elke geïnvesteerde veiligheidseuro meer zal opleveren dan in de huidige situatie, waar veiligheid vaak laat aan de orde komt en dan als kostenverhogend en

[6] *Omgaan met risico's, Kamerstuk 21 137, nr. 5; Nuchter omgaan met risico's, RIVM, 2003.*

vertragend wordt ervaren. Daarnaast krijgen minder zelfredzame personen door deze aanpak meer bescherming tegen risico's.
Dit beleidsvoornemen is mede gebaseerd op een rapport van de Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten betrokken, dat ingaat op de vraag hoe en wanneer hun deskundigheid het beste kan worden aangewend binnen de context van de Omgevingswet.

Een robuust ruimtegebruik

Een ander nieuw accent is de keuze voor een gebiedsgerichte benadering voor chemische clusters van nationale en regionale betekenis. Nu biedt de regelgeving die mogelijkheid, maar is de bestuurlijke totstandkoming vaak moeizaam en zijn de spelregels binnen dit gebied nog onvoldoende helder. Door een robuuste gebiedsgerichte contour rond risicovolle bedrijven is er voor de middellange termijn handelingsperspectief voor zowel de risicovolle bedrijven als voor wonen, werken en recreëren in de omgeving van die bedrijven. Zo blijft er voldoende afstand tussen de risicobron en diverse gebruiksfuncties in de omgeving. Dat is goed voor het vestigingsklimaat voor bedrijven en voor de veiligheidsbeleving in de omgeving van bedrijven.
Bij dit beleidsvoornemen zijn de ervaringen die in tien gevallen zijn opgedaan met de gebiedsgerichte benadering rond chemische bedrijven en clusters betrokken. Een belangrijke meerwaarde van deze aanpak is dat de totstandkoming als katalysator werkt om integraal na te denken over de inrichting en het karakter van het gebied. Ruimtelijke ordening, milieu en veiligheid en economie komen hier samen.

Risicoberekeningen en waardering van veiligheidsmaatregelen

Het beleidsvoornemen is rekenen waar het er toe doet en waardering van nieuwe veiligheidsmaatregelen. De rekenmodellen hebben veel inzicht verschaft in de potentiële gevaren en dit inzicht is vervolgens gebruikt om gevaar te voorkomen of in te perken. Maar de modellen hebben ook hun beperkingen. Het effect van nieuwe veiligheidsmaatregelen kan niet goed worden verwerkt in de risicoberekeningen door gebrek aan ervaringsgegevens met die maatregelen. Om toepassing van nieuwe veiligheidsmaatregelen te bevorderen wordt het instrument van expert judgement om veiligheidswinst in te schatten, nader uitgewerkt
Daarnaast kan uit de vele ervaringen met risicoberekeningen worden afgeleid waar rekenen nodig is. Als de uitkomst van een standaardsituatie van te voren al vaststaat, volstaat een tabelwaarde of een vuistregel.
Zelfredzaamheid, veiligheidsbeleving en de effecten van incidenten moeten een meer prominente rol krijgen in de lokale bestuurlijke afweging. Daarom wordt een alternatief groepsrisico instrument ontwikkeld.

Monitoring en indicatoren

Om de effectiviteit van het omgevingsveiligheidsbeleid te kunnen vaststellen zijn er goede indicatoren nodig. Op langere termijn kunnen deze mogelijk worden afgetapt uit de Laan van de Leefomgeving.[7]
Vooralsnog zie ik op lokaal niveau de meeste potentie in het gebruik van de plankaart (nu behorend bij het bestemmingsplan, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de kaart bij het omgevingsplan). Op provinciaal niveau zou de Risicokaart een goede basis kunnen bieden, omdat deze zowel risicobronnen als gebouwen met beperkt zelfredzame

[7] *Naar de Laan van de Leefomgeving; Uitwerking digitale stelsel Omgevingswet, Eerste rapport Programmadefinitie GOAL,Versie 1.0 31 juli 2014 en Uitwerking Gegevensvoorziening omgevingswet, RIVM Rapport 121001001 2013.*

personen bevat. Tenslotte leveren Rijk en bevoegd gezag in de Staat van de Veiligheid jaarlijks een beeld van incidenten en geconstateerde overtredingen bij alle 400+ BRZO bedrijven. Hierin zijn al enkele indicatoren benoemd.

Tenslotte

Om overheden, veiligheidsregio's, stedenbouwkundigen, bedrijfsleven en burgers goed te betrekken bij het uitvoeringsprogramma is voorzien in werving voor deelname, samenbrengen van betrokken belangen, informatie over de voortgang via diverse media en in een breed afstemmingsoverleg.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld